

# WAAROM DE WATERSCHAPPEN (NIET) MOETEN WORDEN OPGEHEVEN

Waterschappen vormen voor bestuurskundigen een curiosum. Natuurlijk, watermanagement is belangrijk, maar de onderzoeksinteresse van bestuurskundige onderzoeken richt zich toch vooral op andere bestuurslagen of samenwerkingsverbanden daartussen. Tegelijkertijd blijken waterschappen ook bestuurskundig bijzonder interessant, misschien zelfs raar. Ze hebben eigen ondoorgroendelijke structuren, een merkwaardige vorm van democratie en vormen gesloten bolwerken van professionals en deskundigen. Dit themanummer van *Bestuurskunde* poogt vanuit bestuurskundig perspectief de positie van waterschappen – en de ontwikkelingen daarbinnen – te thematiseren. Doel hierbij is om door een bestuurskundige bril naar dit curiosum van het Nederlandse openbaar bestuur kijken. Om te zien wat dat betekent voor bestuurskundige theorievorming én wat het bij kan dragen aan wat we later in dit nummer ‘de chronische vraag’ zullen noemen: moeten waterschappen worden opgeheven?

**Willemijn Dicke en  
Sander Meijerink**

Dr. Willemijn Dicke is werkzaam aan de TU Delft bij de Faculteit Techniek, Bestuur en Management.

Dr. Sander Meijerink werkt aan de Radboud Universiteit Nijmegen bij de Faculteit der Managementwetenschappen

Als we de interne ontwikkelingen bij de waterschappen de revue laten laten passeren, valt op dat belangrijke bestuurskundige thema's als schaalvergroting en aandacht voor efficiency voor de waterschappen actueel zijn. Daarnaast is er een aantal externe ontwikkelingen dat vraagt om nieuwe bestuurskundige antwoorden. Het gaat om het toenemende belang van Europese wetgeving en transnationale afspraken, de vraag naar integraal beleid, de (vermeende?)

vraag naar meer transparantie en democratische legitimatie en, ten slotte, de liberalisering van nutssectoren. Omdat waterschappen water managen, hebben ze bovendien niet alleen te maken met sociale dynamiek en organisatie- en beleidskwesties, maar ook met 'harde' gegevens, zoals de introductie van nieuwe technologieën, klimaatverandering en stijging van de zeespiegel. Deze 'harde' ontwikkelingen, waarvan de hardheid zich eveneens leent voor bestuurskundige reflectie, geven de traditionele bestuurskundige thema's een extra dimensie: schaalvergroting gaat bij waterschappen bijvoorbeeld niet alleen om organisatorische complexiteit, maar ook over natuurlijke watersystemen.

In de relatie tussen bestuurskundige theorievorming en waterschappen is interessant om vast te stellen, dat elke bestuurskundige notie de afgelopen decennia stevast culmineerde in de vraag of waterschappen nu afgeschaft moeten worden. Wij noemen dat in dit themanummer 'de chronische vraag'. Het bijzondere aan waterschappen is dus niet dat de bestuurskundige thema's van toepassing zijn, maar dat theoretische noties altijd culminerend in dezelfde chronische vraag. Is de bestuurskundige mode efficiency, dan werd dat argument aangedragen ter opheffing van de waterschappen. Gaat het om transparantie of democratische legitimiteit, dan geldt dit als argument voor opheffing van de schimmige ondoorgroende waterschappen. Altijd maar weer die existentiële vraag of waterschappen wel bestaansrecht hebben. Waar staan de waterschappen voor? Waarvoor zouden zij moeten staan, gezien de nieuwe ontwikkelingen? Zijn waterschappen wel in staat om de (nieuwe) taken uit te voeren? Zijn waterschappen niet te behoudend om op nieuwe ontwik-

kelingen in te spelen? Passen waterschappen bij de eisen die gesteld worden aan integrale afwegingen in beleid (ruimtelijke ordening, economische activiteiten)? Kunnen waterschappen wel samenwerken? Zijn andere gremia niet veel meer geëigend om taken van waterschappen uit te voeren? Doet de provincie niet al wat waterschappen zouden moeten doen?

Uiteindelijk is de vraag dus steeds: zijn waterschappen in staat om de taak adequaat en volgens de moderne vereisten – inclusief de ideeën over preferente inrichting van publieke verantwoording en transparantie – te vervullen? En, moeten ze in verlengde van het antwoord op die eerste vraag nu worden afgeschaft of niet?

## Theoretische noties culminerend in dezelfde chronische vraag

### Bestaansrecht waterschappen

Wij zien in de terugkerende existentiële vragen een variatie op een uitspraak van de Romeinse senator Cato. Cato vond het gevaar van Carthago voor het Romeinse Rijk zo groot, dat hij elke redevoering over elk onderwerp voor de Romeinse Senaat eindigde met de stelling: 'Overigens ben ik van mening dat Carthago verwoest moet worden.' Net zoals Cato zijn adagium bij elke redevoering herhaalde, zien wij ook dat elke ontwikkeling in het waterbeheer, intern of extern, wordt aangegrepen om het bestaansrecht van de waterschappen ter discussie te stellen. En dat is niet zonder reden. De burger lijkt niet koud of warm te worden van de waterschap-

*Tabel: Enkele rapporten en adviezen met relevantie voor de discussie over het waterschapsbestel*

**1997**

### **Water centraal**

*Standpunt algemeen bestuur Unie van Waterschappen*

Deze nota bevat de visie van de Unie van Waterschappen over het waterbeheer op langere termijn en de rol van de waterschappen daarin. Er wordt gepleit voor een vereenvoudiging van de bestuurs- en financieringsstructuur van de waterschappen, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan het functionele karakter van het waterschap.

**1999**

### **Waterschapsbelastingen in de 21e eeuw**

*Eindrapport van de Commissie onderzoek financiering (commissie-Togtema)*

Advies over de financieringsstructuur van de waterschappen waarin er onder meer voor wordt gepleit om een duidelijker onderscheid te maken tussen de heffingen voor het watersysteembeheer en het zuiveringsbeheer. Verder worden voorstellen gedaan voor een vereenvoudiging van de watersysteemheffing met handhaving van de trits belang-betaling-zeggenschap.

**2000**

### **Een bestuursschouw van het waterschap**

*Advies uitgebracht aan het Interprovinciaal overleg door Toonen en Glim, Ernst & Young consulting*

In dit advies wordt ingegaan op het vraagstuk van de bestuurssamenstelling

van de waterschappen. De auteurs verkennen mogelijke ontwikkelingsrichtingen van het waterschapsbestuur en nemen duidelijk stelling voor handhaving van het waterschap als mede-overheid.

**2000**

### **Het blauwe goud verzilveren**

*Bericht aan het Parlement van het Rathenau instituut*

Analyse van de knelpunten in de uitvoering van het waterbeheer. In dit rapport onder andere een pleidooi voor vereenvoudiging van de organisatie van het waterbeheer en een sterkere regierol van de provincies.

**2001**

### **Water in orde**

*Bestuurlijk-organisatorische aspecten van integraal waterbeleid*

Advies van de Raad voor het openbaar bestuur. Het bestaansrecht van het waterschap wordt niet ter discussie gesteld, maar de Raad signaleert wel een ongewenste ontwikkeling, namelijk dat de waterschappen door een brede taakopheffing tenderen naar een vierde bestuurslaag. De Raad pleit voor het waterschap als interactieve waarborgdemocratie.

**2002**

### **Gemeenten geven water een plaats**

*VNG-position paper over de positie van gemeenten op watergebied*

De VNG stelt de bestaansgrond van de waterschappen niet ter discussie. Benadrukt wordt dat de schaalvergroting van de waterschappen gepaard dient te gaan met behoud van lokaal bestuurlijke inbreng en dat concurrentie tussen het lokale belastinggebied van het waterschap en de gemeente moet worden voorkomen.

**2003**

### **IBO-bekostiging waterbeheer**

*Eindrapport werkgroep Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar de financiering van het waterbeheer.*

In dit rapport worden verschillende alternatieven voor de financiering van het waterbeheer gepresenteerd. Deze variëren van handhaving van de huidige watersysteemheffing tot de instelling van een nationaal waterschapsfonds. Hoewel de opdracht van de commissie was beperkt tot onderzoek naar de financieringsstructuur, werd tijdens en na afronding van het IBO-onderzoek intensief gediscussieerd over het bestaansrecht van de waterschappen.

**2004**

### **Waterbesturen. Het Nederlandse waterschapsmodel**

*Uitgave van de Unie van Waterschappen*

In deze publicatie gaat de Unie van Waterschappen in op de institutionele vormgeving van de Nederlandse overheidszorg voor waterbeheer. De spil voor goed waterbeheer ligt volgens de Unie op het regionale en lokale niveau. De auteurs gaan dieper in op de wettelijke basis, de democratische legitimatie en het belastingstelsel van het specifieke Nederlandse waterschapsmodel.

**2005**

### **Brief van de Unie van Waterschappen aan de staatssecretaris van VenW**

In deze brief van 23 maart 2005 doet de Unie van Waterschappen concrete voorstellen voor de invulling van de voorgenomen vereenvoudiging van de bestuurssamenstelling, verkiezingen en financiering van de waterschappen.

pen. De lauwe verkiezingsopkomst illustreert dit. Moeten we met zo *weinig interesse* nog wel vasthouden aan deze omslachtige democratie? Heeft het wel zin om een democratisch gelegitimeerd bestuur te hebben voor een organisatie die, volgens sommigen, eigenlijk een *uitvoerings- of beheersorganisatie* is? De felste aanval van de afgelopen tijd hebben waterschappen te verduren gehad als gevolg van het IBO-onderzoek naar de *financiering* van het waterbeheer. Zoals in de bijdrage van Van Hijum is te lezen, is het toen behoorlijk spannend geweest.

### Opzet en oogst

De steeds oploaiende discussie over het bestaansrecht van de waterschappen, gecombineerd met de nieuwe wateropgaven door klimaatverandering en zeespiegelstijging waar Nederland voor staat, biedt een interessante invalshoek voor een themanummer. We beginnen met twee opiniërende bijdragen van twee sleutelfiguren in het debat over het bestaansrecht van waterschappen, waaraan dit themanummer een verdiepende bijdrage levert. De een is verklaard voorstander (de voorzitter van de Unie van Waterschappen, Sybe Schaap), de ander een tegenstander van de waterschappen (de voorzitter van VNO-NCW, Bernard Wientjes). Zij maken in een krachtig betoog duidelijk waarom het adagium van Cato voor waterschappen respectievelijk 'wel' en 'niet' van toepassing is. Na deze opiniërende bijdragen houden we het adagium vanuit drie invalshoeken tegen het licht:

- De (on)mogelijkheid van waterschappen om publieke waarden te borgen (Dicke/Steenhuisen).
- De politieke dimensie van het debat over waterschappen (Van Hijum).

- De democratische legitimatie van waterschappen (De Jong en Meijerink).

### Debat

Carthago werd uiteindelijk wél verwoest. Wat de toekomst van de waterschappen is kunnen wij niet voorspellen. Dit themanummer beoogt een bijdrage te leveren aan een geïnformeerd debat over de toekomst én een aanzet te bieden tot bestuurskundige reflectie op het waterbeheer. Het nummer brengt volgens ons enkele bestuurskundig interessante kwesties aan het licht. Ten eerste maakt de combinatie van 'harde' natuurlijke watersystemen en 'zachte' organisatorische en beleidsprocessen waterschappen een interessant object van studie voor bestuurskundigen.

Een tweede interessant punt is de geconstateerde toegenomen interactie en interdependentie tussen het waterbeheer en andere sectoren. Volgens Dicke en Steenhuisen noopt deze afhankelijkheid tot verbreding van het repertoire van instrumenten van de waterschappen om publieke waarden te borgen. Minder alleen vertrouwen op hiërarchische borging, en meer doen aan interactieve en marktmechanismen. Niet alleen regelen van publieke waarden dus, maar ook interactie over publieke waarden en concurrentie met publieke waarden organiseren. Bestuurskundige theorie biedt hier een kader voor gedachtevorming over borgingsmechanismen.

Een ander onderwerp van bestuurskundige reflectie stelt het 'politiek debat' over waterschappen als institutie centraal. Van Hijum brengt naar voren dat 'de politiek' enerzijds de grootste beschermheer, maar anderzijds de belangrijkste Cato voor de waterschappen is. Net zoals waterschappen geringe be-

langstelling genieten van bestuurskundigen, tonen ook de Haagse politici over het algemeen niet veel belangstelling voor het fenomeen waterschappen. Zo eens in de tien jaar komt het waterschapsbestel echter hoog op de politieke agenda. Dat was bijvoorbeeld het geval bij de besluitvorming over de Waterschapswet. De laatste keer was dat naar aanleiding van het IBO-onderzoek. Hoewel dat onderzoek feitelijk ging over de financiering van het waterbeheer, ging de discussie al snel over het bestaansrecht van de waterschappen. Dan moeten de politieke partijen een standpunt innemen, blijken er soms fundamentele meningsverschillen te zijn en is er ook debat. Tot nog toe is het resultaat daarvan echter telkens geweest dat de fundamentele van het waterschapsbestel zoals we dat in Nederland kennen overeind blijven.

De politieke analyse van Van Hijum vormt daarmee een mooie illustratie van de padafhankelijke ontwikkeling van instituties, een volgende invalshoek die waterschappen bestuurskundig interessant maakt. In het verre verleden is er voor gekozen om deze functionele organisaties in te stellen en sindsdien zijn de waterschappen geleidelijk geëvolueerd tot de invloedrijke spelers die ze nu in het Nederlandse waterbeheer zijn. Door deze lange historie is het waterschapsbestel diep verankerd in het Nederlandse openbaar bestuur. Discussie over afschaffing ervan vindt echter plaats binnen de context van de institutie zelf: door partijen in en om het waterbeheer en binnen politieke arena's die nauwe verwevenheid hebben met de institutie Waterschappen. Interessant perspectief is hierbij dat van het *institutionele effect*. Het voortbestaan van institutionele arrangementen (zoals Waterschappen, provincies, verzorgingsarrangementen, Koninklijke

Marechaussee, sommige ministeries) kan uitgelegd worden als een proces van verwijdering tussen verwachting en reële prestatie, waarin de institutie steeds meer disfunctioneel wordt, totdat het verschil tussen maatschappelijke verwachtingen en realiteit zo groot wordt, dat er een crisis ontstaat. Uit die crisis ontstaan dan nieuwe arrangementen, die opnieuw 'stollen', totdat er weer een nieuwe crisis optreedt. Institutionele verandering gaat in deze opvatting altijd met crisis gepaard.

Hemerijck en Visser (1997) benaderen een heel andere dimensie: het is juist opvallend dat er in Nederland zo *weinig* institutionele crises optreden. Zij verklaren dit door het *leervermogen* van instituties te benadrukken: instituties leren en slagen erin om binnen het bestaande arrangement tot aanpassing aan veranderende condities te komen. Dat de te

verwachten baten van 'afschaffing' van waterschappen niet opwegen tegen de lasten ervan (organisatorische en politieke kosten van stelselwijziging, grote onzekerheid binnen het veld), is dus ook een gevolg van institutioneel leren en veranderingsvermogen van Waterschappen. Het voortbestaan van instituties duidt dus niet per se op inertie, maar kan ook een blijk van adaptatie en continue verbetering zijn. Het review-essay van Boin, elders in dit nummer, schetst vanuit de complexiteitstheorie een perspectief op veranderingen en continuïteit van systemen dat het bestaan en voortbestaan van waterschappen een interessant studieobject maakt.

**Voortbestaan  
als blijk van  
adaptatie of  
als inertie**

Een laatste thema wordt aangevoerd in de bijdrage van De Jong en Meijerink, die laat zien dat ook in waterschapsland een democratiedebat wordt gevoerd en dat waterschappen worstelen met de vraag naar de democratische legitimatie van hun handelen. Het is opvallend dat waar in het hedendaagse democratiedebat veel wordt gediscussieerd over mogelijkheden om de band tussen kiezer en gekozene te versterken, bijvoorbeeld door de (gedeeltelijke) invoering van een districtenstelsel, de waterschappen juist af willen van het in hun ogen verouderde personenstelsel. De Jong en Meijerink plaatsen echter grote vraagtekens bij de door het kabinet en de Unie van Waterschappen voorgestelde oplossing voor de gesignaleerde problemen: de invoering van een lijstenstelsel. Naar de mening van de auteurs past een lijstenstelsel slecht bij het functionele karakter van het waterschap en zouden waterschappen er beter aan doen de legitimatie van hun handelen te vergroten door een meer interactieve vormgeving van uitvoeringsprojecten.

### Vooraf

Alle bijdragen hebben gemeenschappelijk dat pasklare antwoorden als simpelweg afschaffen of alles bij het oude laten, worden geproblematiseerd. Wij hebben dan ook niet de illusie het lot van de waterschappen voor eens en altijd te beslechten. Bij elke nieuwe gebeurtenis, bij elke calamiteit zal een Cato verrijzen. Maar wij zijn ervan overtuigd dat *wij* in ieder geval niet meer de afschaffing van waterschappen zullen meemaken. De afgelopen zeven eeuwen heeft dit instituut alle Cato's overleefd. Tevens zijn we er van overtuigd dat waterschappen zullen veranderen, zoals ze in de afgelopen zeven eeuwen zijn veranderd. De au-

teurs hebben geen blad voor de mond genomen en geven stevige argumenten pro en contra de wenselijkheid van het voortbestaan van waterschappen. Het is aan u, de lezer, om zich een oordeel te vormen.

### Literatuur

Hemerijck, A. en J. Visser, *A dutch miracle. Job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 1999.